Deutscher Bundestag **Drucksache 15/2500**

15. Wahlperiode 11. 02. 2004

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung der Empfehlungen des Zentralen Kreditausschusses zum Girokonto für jedermann

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 9. Februar 2004 gemäß Beschluss des Deutschen Bundestages vom 31. Januar 2002 zu Nummer 3 auf Bundestagsdrucksache 14/5216.

Berichtsauftrag

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 215. Sitzung am 31. Januar 2002 eine Entschließung zum „Girokonto für jedermann“ angenommen (Bundestagdrucksache 14/5216). Darin fordert er die Bundesregierung auf, alle zwei Jahre über die weitere Umsetzung der ZKA-Empfehlung „Girokonto für jedermann“, zur Wirkung der Beschwerdestellen und Struktur der Inhaber von Girokonten für jedermann zu berichten.

Des Weiteren wurde die Bundesregierung aufgefordert, das Problem von Mehrfachpfändungen hinsichtlich der Überlegungen zur Neuregelung der Pfändungsfreigrenzen in den Bericht einzubeziehen.

Nächster Berichtstermin ist der 31. Januar 2004.

Hintergrund

1 Empfehlung des Zentralen Kreditausschusses (ZKA) vom Juni 1995

Im Hinblick auf eine Vielzahl von Fällen, in denen es zu Problemen bei der Eröffnung und Kündigung von Girokonten gekommen war, hatten die im ZKA zusammengeschlossenen Verbände der Kreditwirtschaft im Juni 1995 eine Empfehlung „Girokonto für jedermann“ ausgesprochen. Diese richtet sich an alle Mitgliedsinstitute, die Girokonten für alle Bevölkerungsgruppen führen. In der Empfehlung erklären diese Kreditinstitute die Bereitschaft, für jede/n Bürger/in in ihrem jeweiligen Geschäftsgebiet auf Wunsch ein Girokonto zu führen. Nach der Empfehlung besteht die Bereitschaft unabhängig von Art und Höhe der Einkünfte (z. B. Arbeitslosengeld, Sozialhilfe). Zur Klarstellung wird außerdem betont, dass Eintragungen bei der Schufa allein kein Grund sind, die Führung eines Girokontos zu verweigern. Nach der Empfehlung besteht eine Verpflichtung zur Eröffnung oder Führung eines Girokontos nicht, wenn dies im Einzelfall unzumutbar ist. Denkbare Fälle von Unzumutbarkeit werden beispielhaft aufgeführt. Der vollständige Wortlaut der ZKA-Empfehlung ergibt sich aus der Anlage 1.

2 Erster und zweiter Bericht der Bundesregierung

a) Der erste Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung der ZKA-Empfehlung wurde im September 1996 vorgelegt (zur Bewertung durch den Deutschen Bundestag siehe Bundestagsdrucksache 14/3611).

b) Der zweite Bericht wurde im Dezember 1999 vorgelegt.

aa) Inhalt und Empfehlung der Bundesregierung im zweiten Bericht

Mit Einführung der ZKA-Empfehlung wurde eine grundsätzliche Besserung der Situation festgestellt, jedoch fiel auf, dass die Mehrzahl neuer Girokonten auf Grundlage der Empfehlung in erster Linie von Instituten des Bundesverbandes der Deutschen Volks- und Raiffeisenbanken (BVR) und des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes (DSGV) eingerichtet wurden. Trotz steigender Zahlen von neu eingerichteten Konten wurden jedoch weiterhin Fälle festgestellt, in denen die Selbstverpflichtung der Banken noch nicht in gebotenem Maße beachtet wurde. Es konnte nicht abschließend bewertet werden, ob die ZKA-Empfehlung von sämtlichen Kreditinstituten in gleichem Maße umgesetzt wurde.

Eine gesetzliche Regelung wurde im Dezember 1999 nicht empfohlen, da diese keine zufrieden stellende Lösung für die verbleibenden Problemfälle versprach. Ein gesetzlicher Anspruch könnte im Hinblick auf das Rechtsstaatsprinzip jedenfalls nicht unbedingt garantiert werden, sondern müsste Einschränkungen vorsehen. Die praktische Handhabung dieser Grenzfälle würde daher trotz gesetzlicher Regelung weiterhin in Einzelfällen Probleme aufwerfen. Die Bundesregierung schlug daher in ihrem zweiten Bericht vor, die ZKA-Empfehlung dahin gehend zu erweitern, dass sich der Betroffene bei Kontoablehnung bzw. -kündigung an eine Beschwerde- oder Schlichtungsstelle des jeweiligen Bankenverbandes wenden kann.

bb) Bewertung des zweiten Berichts der Bundesregierung durch den Deutschen Bundestag

Vor dem Hintergrund der beträchtlichen Zunahme von neu eingerichteten „Girokonten für jedermann“ sah der Bundestag keinen Handlungsbedarf auf Bundesebene. Er stellte fest, dass es Aufgabe der Kreditinstitute ist, im Rahmen ihrer gesellschaftlichen Verantwortung möglichst jedermann die Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr ohne Diskriminierung zu ermöglichen, und anerkannte, dass die Empfehlung des ZKA in vielen Fällen zur Einrichtung eines Kontos geführt hat. Er wies darauf hin, dass die bisherige Umsetzung der ZKA-Empfehlung in einigen Fallgruppen noch nicht zu einer befriedigenden Lösung geführt habe. Die Bundesregierung wurde aufgefordert, alle zwei Jahre über die Umsetzung der ZKA-Empfehlung, die Wirkung der Beschwerdestellen und die Struktur der Inhaber der Girokonten für jedermann zu berichten. Auf dieser Grundlage soll geprüft werden, ob eine gesetzliche Regelung geboten ist. Zudem sollte das Problem der Mehrfachpfändungen in die Überlegungen der Bundesregierung zur Neuregelung der Pfändungsfreigrenzen einbezogen werden.

Stand der Umsetzung der ZKA-Empfehlung

1 Datenerhebung zur weiteren Entwicklung

Mit seiner Entschließung vom 31. Januar 2002 brachte der Deutsche Bundestag zum Ausdruck, dass er regelmäßig über die weitere Umsetzung der ZKA-Empfehlung zu unterrichten ist. Da die deutsche Kreditwirtschaft insoweit keinen Informationspflichten gegenüber Bundestag und Bundesregierung unterliegt, setzt dies voraus, dass von den Kreditinstituten zum Bericht der Bundesregierung aussagekräftiges Datenmaterial vorgelegt wird. Das federführende Bundesministerium der Finanzen bat den

ZKA rechtzeitig um Vorlage der entsprechenden Informationen.

Die im ZKA organisierten Verbände Bundesverband deutscher Banken (BdB), Bundesverband der Deutschen Volks- und Raiffeisenbanken (BVR), Deutscher Sparkassen- und Giroverband (DSGV) und Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands (VÖB) nahmen jeweils gesondert Stellung und lieferten Daten zu ihrem Geschäftsbereich. Zudem wurden von jedem Verband Informationen über die jeweilige Schlichtungsstelle und deren Tätigkeit im Zusammenhang mit der ZKA-Empfehlung zur Verfügung gestellt.

Gleichzeitig wurden die beteiligten Ressorts, die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), die Bundesanstalt für Arbeit (BA), die Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV) und der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv) um Stellungnahme zu deren Erfahrungen gebeten. Die Bundesregierung erhebt zur Anzahl der gemäß der ZKA-Empfehlung eingerichteten Girokonten sowie zu deren Inhabern keine eigenen Daten.

Am 9. Dezember 2003 fand eine Anhörung der beteiligten Stellen und Verbände im Bundesministerium der Finanzen statt.

2 Ergebnis der Umfrage: Entwicklung im Verhältnis zum ersten und zweiten Berichtszeitraum

a) Entwicklung der Zahl der Girokonten für jedermann und Struktur der Inhaber:

Im Sommer 1999 belief sich die Gesamtzahl aller bei Kreditinstituten geführten Girokonten für jedermann auf circa 1 116 000 Konten. Im November 2003 meldeten die Bankenverbände folgende Zahlen:

BdB: 1 920 557 (Anzahl der auf Guthabenbasis geführten Konten, ohne Minderjährige, die Anzahl so genannter Girokonten für jedermann wurde nicht gesondert ausgewiesen)

BVR: rd. 500 000

DSGV: 834 700 (Stand: 30. September 2003)

VÖB: 180 000

Danach hat sich die Gesamtzahl der Girokonten für jedermann bei den Instituten des BVR, DSGV und VÖB seit Sommer 1999 um fast 550 000 erhöht (bei der erstmaligen Erfassung 1996 wurden 250 000 neu eingerichtete Konten gemeldet). Diese Zahlen besitzen insgesamt jedoch nur eingeschränkte Aussagekraft, da sie nicht oder nur bedingt miteinander vergleichbar sind: so

- erfolgte die Erhebung der Zahlen teilweise in anderer Form als 1999 (z. B. Übergang zu Stichprobenauswertungen);
- fanden EDV-Umstellungen statt, nach denen die Datenbestände nicht mehr miteinander vergleichbar sind.

Informationen über die im selbem Zeitraum gekündigten Konten wurden nicht vorgelegt, sodass die Ergebnisse der Umfrage nicht in der gleichen Form wie im zweiten Bericht der Bundesregierung aufgeschlüsselt werden können. Im Ergebnis kann daher auch keine Aussage darüber getroffen werden, ob die Zahl der Personen ohne Girokonto verringert werden konnte. Die Kreditinstitute räumen ein, dass die starke Zunahme bei den Guthabenkonten auch auf die schlechte Wirtschaftssituation zurückzuführen ist, und Banken in vielen Fällen Dispositionsrahmen gekündigt haben.

Nach Aussage von BVR, DSGV und VÖB erfassen die gemeldeten Zahlen jeweils nicht die Girokonten Minderjähriger sowie Girokonten, die auf ausdrücklichen Wunsch des Kunden ohne Dispositionskredit geführt werden. Beim BdB werden die so genannten Girokonten für jedermann nicht gesondert erfasst, sodass eine Bewertung der gemeldeten Zahl insoweit nicht möglich ist. Die bei Instituten des BdB vor dem Hintergrund der ZKA-Empfehlung eingerichteten Konten stellen somit eine nicht bezifferbare Teilmenge in der gemeldeten Gesamtzahl vom 1,92 Millionen Konten dar. Zu den im DSGV verbundenen Instituten ist anzumerken, dass es in acht Sparkassenverordnungen der Bundesländer eine ausdrückliche Verpflichtung zur Kontoführung gibt.

Zur Struktur der Inhaber solcher Konten werden von den Kreditinstituten keine Daten erfasst. Der DSGV nennt als Erfahrungswerte: Bezieher von Sozialleistungen (Arbeitslosengeld, -hilfe, Sozialhilfe), Kindergeldempfänger, Asylbewerber, überschuldete Haushalte und Personen, die das Privatinsolvenzverfahren durchlaufen. Eine Einschätzung durch die Bundesregierung ist wegen der geringen Anzahl bekannter Fälle nicht möglich. Anderweitige Erhebungen sind der Bundesregierung nicht bekannt.

Nach Angaben der Bankenverbände wird die Anzahl der Fälle, in denen Konten abgelehnt oder gekündigt werden, bei den Filialen nicht erfasst.

b) Entwicklung der Zahl der Personen ohne Girokonto

Eine zahlenmäßige Erfassung der Personen in der Bundesrepublik Deutschland, die unverschuldet keinen Zugang zu einem Girokonto haben, ist praktisch nicht möglich. Es gibt dazu keine verlässlichen Angaben. Die bisweilen genannte Zahl von 500 000 Fällen beruht auf einer Einschätzung der AG SBV und kann seitens der Bundesregierung weder bestätigt noch korrigiert werden.

c) Ablehnungs- und Kündigungsgründe

Die Verbände des ZKA führen zu den jeweiligen Ablehnungs- oder Kündigungsgründen keine Statistik. Als hauptsächliche Gründe wurden von den Verbänden genannt:

- Verstöße des Kunden gegen vertragliche Vereinbarungen, Leistungsmissbrauch;

- Blockade des Kontos durch mehrfache Pfändungen und damit praktisch keine Nutzung als Girokonto mehr möglich;
- Zahlung der für die Kontoführung anfallenden Entgelte ist nicht sichergestellt;
- Tätlichkeiten des Kunden gegenüber Mitarbeitern des Instituts;
- Wegzug aus dem Geschäftsgebiet der Bank.

Sämtliche Verbände betonen, dass in keinem Fall einzelne Pfändungsmaßnahmen zu einer Kündigung des Kontos führen. Die Geschäftbeziehung werde vielmehr erst dann abgebrochen, wenn durch eine Mehrzahl von Vollstreckungsmaßnahmen das Konto blockiert und eine Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr dadurch nicht mehr möglich ist.

d) Tätigkeit der Beschwerdestellen

Alle im ZKA organisierten Bankenverbände verfügen über Beschwerde- oder Schlichtungsstellen, die auch in Streitfällen über die ZKA-Empfehlung in Anspruch genommen werden können. Das Verfahren ist jeweils kostenfrei, erfordert in der Regel jedoch ein kurzes Beschwerdeschreiben des Kunden. Es wird einstimmig berichtet, dass die Anzahl der Beschwerden zum Thema Girokonto für jedermann gemessen an den sonstigen Geschäftsvorfällen sehr gering ist. Auf die Möglichkeit dieser Schlichtungsverfahren wurden insbesondere auch die Schuldnerberatungsstellen wiederholt hingewiesen. Die Bundesanstalt für Arbeit (BA) informiert Leistungsbezieher ohne Girokonto vor dem Hintergrund der kostenpflichtigen Zahlungsanweisungen (siehe unten zu 4) über die ZKA-Empfehlung und die Streitschlichtungsangebote der Kreditwirtschaft. Die BA hat dafür in Zusammenarbeit mit dem ZKA ein eigenes Formular entworfen (Anlage 2). Die im ZKA organisierten Verbände bieten ausdrücklich an, die Prüfung von Beschwerden, die bei anderen Stellen (z. B. Schuldner- oder Verbraucherberatung) vorgebracht werden, jederzeit zu übernehmen.

e) Mehrfachpfändungen/Neuregelung der Pfändungsfreigrenzen

Der Bundesregierung ist bekannt, dass die Zahl der Kontenpfändungen ansteigt und eine „Mehrfachpfändung“ des Kontoguthabens dem Kontoinhaber die Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr auf absehbare Zeit bzw. dauerhaft verwehren kann. In solchen Fällen kann das Kreditinstitut das Girokonto kündigen. Die dadurch verhinderte Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr beeinträchtigt die Lebensgestaltung der verschuldeten Bürger nachhaltig.

Aus diesem Grund prüft das BMJ im Auftrag der Bundesregierung, wie durch eine Reform des Kontenpfändungsrechts auch bei Pfändungsmaßnahmen die Funktionsfähigkeit des Kontos als Zahlungsinstrument für Rechtsgeschäfte der gewöhnlichen Lebensführung wiederhergestellt werden kann. Hierbei wird allerdings zu berücksichtigen sein, dass die Pfändung von Geldforderungen ein wichtiges Mittel für Gläubiger ist, ihre berechtigten Ansprüche gegen einen Schuldner durchzusetzen. Das Ergebnis einer Neuregelung des Kontenpfändungsrechts kann daher nicht sein, das Girokonto dem Vollstreckungszugriff der Gläubiger völlig zu entziehen. Ziel muss sein, dem Kontoinhaber die Möglichkeit zur Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr durch ein Girokonto weitestgehend zu erhalten.

3 Erkenntnisse der Bundesregierung und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)

Die Bundesministerien und die BaFin werden in erster Linie durch Eingaben und Petitionen mit den Problemen bei Umsetzung der ZKA-Empfehlung Girokonto für jedermann befasst. Die Zahl der Eingänge ist im Verhältnis zu Eingaben über andere Geschäftsvorfälle gering. Die BaFin registriert in der Regel unter 100 Fälle pro Jahr (BMJ, BMF, BMVEL, BMFSFJ: jeweils max. 10 Fälle pro Jahr). Die Zahl der Eingaben bei der BaFin ist im 4. Quartal 2003 deutlich gestiegen, ohne dass besondere Gründe dafür erkennbar waren. Die Eingaben richten sich inhaltlich gegen die verweigerte Eröffnung bzw. die Kündigung eines bestehenden Kontos. Soweit die Verweigerung oder Ablehnung nicht nachvollziehbar ist, tritt die Behörde an das jeweilige Institut heran, um die Hintergründe zu klären. Als Gründe werden vor allem genannt:

- Verstöße gegen vertragliche Vereinbarungen;
- mehrfache bzw. andauernde einzelne Pfändungen, die die Nutzung des Kontos für den Zahlungsverkehr ausschließen;
- Eingang von Geldern, die für andere Personen bestimmt sind;
- besonders schwerwiegenden Negativmerkmale bei der Schufa;
- bestehende gekündigte Kredite beim betreffenden Institut, für die keine Zahlungen geleistet werden.

Nach Auskunft der BaFin steigt die Anzahl von Kontokündigungen im Zusammenhang mit einem Privatinsolvenzverfahren im Vergleich zu den Vorjahren. Auf entsprechende Nachfrage betonten die Kreditinstitute jedoch, dass ein Girokonto bei Einleitung eines Insolvenzverfahrens grundsätzlich fortgeführt werde, es sei denn, es gebe hinreichend andere Gründe, die zu einer Kündigung führen.

4 Erfahrungen der Bundesanstalt für Arbeit (BA, seit 1. Januar 2004 umbenannt in Bundesagentur für Arbeit)

Geldleistungen werden von der Bundesanstalt für Arbeit im Regelfall auf ein inländisches Konto des Leistungsempfängers überwiesen. Soweit Geldleistungen mangels Girokonto nicht überwiesen werden können, werden diese dem Leistungsempfänger unter Einbehalt der Kos-

ten per Zahlungsanweisung zur Verrechnung ausbezahlt. Die Kostentragungspflicht entfällt, wenn der Berechtigte nachweist, dass ihm die Einrichtung eine Girokontos ohne eigenes Verschulden nicht möglich ist, siehe § 337 Abs. 1 SGB III.

Im September 2003 wurden von der BA in 103 000 Fällen Lohnersatzleistungen mit Zahlungsanweisung zur Verrechnung ausbezahlt, (ca. 3 % der Leistungsfälle bei Lohnersatzleistungen) sowie in 34 000 Fällen Kindergeld. Nur in 0,4 % der „Lohnersatz"-Fälle, jedoch in 20 % der „Kindergeld-Fälle" konnte nachgewiesen werden, dass der Empfänger ohne eigenes Verschulden kein Konto hat.

Für den Nachweis, dass ein Konto ohne eigenes Verschulden nicht erlangt werden kann, erwartet die BA regelmäßig, dass der Betroffene nach Ablehnung bzw. Kündigung des Girokontos die Schlichtungs- bzw. Beschwerdestelle der Bank in Anspruch nimmt. Die BA hat zur Vereinfachung in Zusammenarbeit mit dem ZKA ein eigenes Formular entworfen (Anlage 2). Durch diese Obliegenheit konnte die Zahl der Leistungsempfänger ohne Konto reduziert werden. Schwierigkeiten bereitet nach Auskunft der BA insoweit jedoch die in der Regel unzureichende Dokumentation bei Ablehnung oder Kündigung von Konten. Für die Beurteilung, ob der Leistungsempfänger unverschuldet über kein Girokonto verfügt, ist es notwendig, die Gründe dafür zu kennen. Diese werden bei Ablehnung oder Kündigung eines Kontos zumeist nicht ausdrücklich mitgeteilt. Als Ablehnungs- und Kündigungsgründe würden den Arbeitsämtern neben negativen Schufa-Auskünften der hohe Verschuldungsgrad der Betroffenen, verbunden mit vollstreckungsrechtlichen Maßnahmen genannt. Verweigert wurde die Führung von Girokonten auch Arbeitslosen ohne festen Wohnsitz.

Die BA weist jedoch darauf hin, dass bei einer Vielzahl der Leistungsfälle mit kostenpflichtiger Zahlungsanweisung der Zahlungsempfänger die Einschaltung einer Schlichtungs- oder Beschwerdestelle ablehnt und stattdessen die Kostentragungspflicht in Kauf nimmt.

5 Erfahrungen der Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV) und des Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv)

Einrichtungen der Schuldnerberatung werden regelmäßig auch mit Problemen bei Eröffnung bzw. Kündigung von Girokonten befasst. Die Landesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung Hessen hat daher in Zusammenarbeit mit der AG SBV stichprobenartige Untersuchungen in den Zeiträumen 2000/2001 sowie Oktober 2002 bis Juli 2003 vorgenommen.

Die Umfrageaktion von Oktober 2002 bis Juli 2003 ergab 2 033 Fälle, in denen Girokonten verweigert oder gekündigt wurden. Von den 1 325 Kontoverweigerungen seien 75 % mit negativen Schufa-Abfragen begründet worden. Die 708 – zum Teil fristlosen – Kontokündigungen erfolgten in 57 % der Fälle in Zusammenhang mit einer Kontopfändung. Die AG SBV führt dies auf eine immer noch unzureichende Umsetzung der ZKA-Empfehlung zurück. Die Zahl von 2 033 könne nur ein Bruchteil der tatsächlichen Problemfälle darstellen, da sich an der Aktion nur 8 % der spezialisierten Schuldnerberatungsstellen in Deutschland beteiligt haben. Es wird eine sehr hohe Dunkelziffer von nicht feststellbaren Fällen vermutet. Nach Einschätzung der AG SBV und des vzbv können die von den Bankenverbänden vorgetragenen Zahlen keine ausreichende Umsetzung der ZKA-Empfehlung belegen. Die gemeldeten Zahlen beruhen zum Teil nur auf Stichproben, bzw. berücksichtigen nicht die Zahl der im selben Zeitraum gekündigten Konten.

Des Weiteren erfolge auch die inhaltliche Umsetzung der Empfehlung immer noch unzureichend. Den Schuldnerberatungen werden immer wieder Fälle bekannt, in denen Konten allein wegen negativer Schufa-Auskünfte oder eines Verbraucherinsolvenzverfahrens abgelehnt würden. Nach Ansicht des vzbv ist im Falle einer Kontoeröffnung nur auf Guthabenbasis eine Schufa-Abfrage gar nicht erforderlich, und begegne insofern datenschutzrechtlichen Bedenken.

Die mittlerweile von sämtlichen Bankenverbänden eingerichteten Schlichtungsstellen bieten aus Sicht der Schuldnerberatung keine ausreichende Unterstützung in Problemfällen. So würden im konkreten Fall von den Banken kaum Hinweise auf die Beschwerdemöglichkeiten gegeben. Hinzu kommt, dass bei fehlender schriftlicher Begründung im Falle einer Ablehnung oder Kündigung der Betroffene kaum Anhaltspunkte hat, um Einwände gegen das Verhalten der Bank vorzubringen. Bei Problemen mit der ZKA-Empfehlung wenden sich die Betroffenen daher vorwiegend an die Schuldnerberatungen. Darüber hinaus wird angenommen, dass eine Vielzahl von Betroffenen keine Hilfe Dritter in Anspruch nehmen.

Ein besonderes Problem aus Sicht der Schuldnerberatung ist die Kontenpfändung. Rechtsbehelfe zum Schutz unpfändbaren Vermögens sind zwar gegeben, die komplizierten Regelungen halten jedoch viele Betroffenen ab, ihre Rechte wahrzunehmen. Soweit auf einem Konto mehrere Vollstreckungsmaßnahmen eingehen bzw. mehrfach Rechtsbehelfe gegen Vollstreckungsversuche eingelegt werden, führt dies zu erhöhtem Verwaltungsaufwand für das Kreditinstitut, obwohl das Konto vom Inhaber kaum mehr genutzt werden kann. Viele Institute sehen sich in der Folge zur Kündigung veranlasst. Eine Reform der Regelungen zur Kontopfändung sei daher geboten.

Die AG SBV fordert, die Kreditinstitute stärker in die Lösung von Problemfällen beim Girokonto für jedermann einzubinden und die ZKA-Empfehlung entsprechend zu ergänzen. Diese sollte in jedem Fall die Einrichtung eines Guthabenkontos gewähren. Zudem müssten die Betroffenen über die Gründe für die Ablehnung sowie die Möglichkeit der Schlichtungsverfahren schriftlich unterrichtet werden. Das Schlichtungsverfahren müsste entsprechend einfach und zügig ablaufen.

Der vzbv hält die Schaffung einer gesetzlichen Regelung für unumgänglich, um allen Bürgern Zugang zur Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr zu gewähren.

Bewertung der vorliegenden Daten und der aktuellen Situation

1 Bewertung durch die Kreditwirtschaft

Mit den aktuellen Zahlen melden die Bankenverbände eine erneute deutliche Steigerung der Anzahl der Girokonten für jedermann. Dies bestätige, dass die ZKA-Empfehlung von den Instituten konsequent umgesetzt werde und die Situation der betroffenen Personen deutlich verbessert werden konnte. Der Weg über die ZKA-Empfehlung habe sich im Ergebnis bewährt, ohne dass eine gesetzliche Verpflichtung vonnöten gewesen wäre. Zudem wurde die Möglichkeit eingeräumt, negative Entscheidungen durch eine unabhängige Schlichtungs- oder Beschwerdestelle bei den Bankenverbänden überprüfen zu lassen. Die Tatsache, dass diese Stellen in der Praxis bisher nur mit wenigen Einzelfällen konfrontiert wurden, zeige, dass es nur eine sehr geringe Zahl von Problemfällen gebe und die ZKA-Empfehlung im Wesentlichen flächendeckend umgesetzt werde.

Soweit Beschwerden zunehmend an Stellen der Schuldner- und Verbraucherberatung herangetragen werden, bieten die Schlichtungsstellen ausdrücklich an, die Bearbeitung sämtlicher Fälle jederzeit zu übernehmen. Um die beklagten Informationsdefizite zu mindern, haben die Mitglieder des ZKA zugesagt, Maßnahmen zur weiteren Steigerung des Bekanntheitsgrades der Schlichtungsstellen der Bankenverbände zu prüfen.

Die Mitglieder des ZKA versichern, dass sich die Kreditwirtschaft ihrer sozialpolitischen Verantwortung bewusst ist und die ZKA-Empfehlung auch weiterhin in der täglichen Praxis beachten und umsetzen werde.

2 Bewertung durch die Bundesregierung

Die von den Bankenverbänden vorgelegten Zahlen deuten darauf hin, dass die Anzahl der Girokonten für jedermann nochmals erhöht werden konnte. Die Bundesregierung ist sich bewusst, dass es sich um keine abschließende Erfassung aller Fälle handeln kann, zumal es keine spezielle Rechtsform des Girokonto für jedermann gibt, die zahlenmäßig erfasst werden könnte. Zudem kann das eigentliche Problem, nämlich die Zahl der Personen, die unverschuldet keinen Zugang zu einem Girokonto haben, nicht beziffert werden. Bei den Mitgliedern des BdB wurde keine gesonderte Erfassung zur Empfehlung Girokonto für jedermann vorgenommen, wodurch keine Einschätzung der vorgelegten Zahl möglich ist.

Gleichzeitig ist festzustellen, dass die Zahl der Eingaben und Petitionen zu diesem Thema bei der Bundesregierung und der BaFin – wie bereits im vergangenen Berichtszeitraum – insgesamt gering ist. Vor dem Hintergrund des nur eingeschränkt bewertbaren Datenmaterials kann jedoch aus der Sicht der Bundesregierung eine sichtbare Verbesserung der Situation nicht bestätigt werden.

Die Bundesregierung geht davon aus, dass die ZKA-Empfehlung mittlerweile von allen beteiligten Kreditinstituten dem Grunde nach akzeptiert wird.

Es ist zu begrüßen, dass sämtliche Bankenverbände Schlichtungsstellen eingerichtet haben, die mit Problemfällen zur ZKA-Empfehlung befasst werden können. Die bisherige Erfahrung der Banken und Verbraucherverbände zeigt jedoch, dass diese nur in sehr wenigen Fällen angerufen werden. Stattdessen werden überwiegend die Schuldnerberatungen um Hilfe gebeten. Da es sich bei der ZKA-Empfehlung um eine Selbstverpflichtung der Kreditwirtschaft handelt, wäre es wünschenswert, dass diese auch den Aufwand der außergerichtlichen Streitschlichtung trägt. Es wäre daher Aufgabe der Kreditinstitute, die Nutzung dieser Einrichtungen attraktiv und verbraucherfreundlich zu gestalten. Es ist davon auszugehen, dass der Mehrzahl der Betroffenen die Existenz solcher Stellen nicht bekannt ist, oder das Verfahren zu aufwendig bzw. wenig erfolgversprechend erscheint. Dem könnte durch ausdrückliche schriftliche Benennung dieser Stellen im Falle einer Kontoablehnung oder -kündigung begegnet werden. Eine schriftliche Dokumentation der Ablehnungsgründe im Einzelfall würde das Verfahren erleichtern. Das Verfahren müsste entsprechend einfach und transparent verlaufen. Die Bundesregierung sieht an dieser Stelle noch Handlungsbedarf der Banken. Sie hält es für wünschenswert, dass die Gründe für die Entscheidungen der Schlichtungsstellen in kurzer anonymisierter Form auch veröffentlicht werden. Dadurch wäre gewährleistet, dass einzelne Schlichtersprüche Signalwirkung auch für andere Banken entwickeln könnten.

Handlungsmöglichkeiten und Vorschlag der Bundesregierung

1 Gesetzliche Regelung

Ein im Jahre 1995 eingebrachter Gesetzesentwurf, mit dem Kreditinstitute zur Eröffnung von Girokonten verpflichtet werden sollten, wurde vom Deutschen Bundestag nicht angenommen. Stattdessen sollte der Zugang zum bargeldlosen Zahlungsverkehr für sämtliche Bevölkerungsschichten durch eine entsprechende Selbstverpflichtung der Kreditwirtschaft sichergestellt werden. Hierzu wurde im Juni 1996 die ZKA-Empfehlung zum Girokonto für jedermann verabschiedet. Die Umsetzung der Selbstverpflichtung durch die Kreditinstitute zeigte grundsätzlich positive Ergebnisse. Insbesondere konnte die Zahl der vor dem Hintergrund dieser Empfehlung neu eingerichteten Girokonten deutlich erhöht werden. Die Bankenverbände bieten zudem ein kostenfreies außergerichtliches Streitschlichtungsverfahren für Probleme bei Ablehnung oder Kündigung eines Kontos an. Sämtliche im ZKA organisierten Verbände sichern zu, dass auch Beschwerden zum Girokonto für jedermann, die bei anderen Stellen eingereicht werden, von den Schlichtungsstellen übernommen werden.

Unter Anerkennung des Bestrebens der Kreditwirtschaft diese Entwicklung fortzuführen, insbesondere das Informationsangebot zur Möglichkeit der Inanspruchnahme der Schiedsstellen zu verbessern, hält die Bundesregierung derzeit eine gesetzliche Verpflichtung der Kreditwirtschaft zur Einrichtung von Girokonten für nicht geboten.

Es ist zu bemerken, dass eine gesetzliche Regelung nicht in jedem Falle geeignet wäre, den verbleibenden Problemen abzuhelfen. Vor dem Hintergrund des Rechtsstaatsprinzips müsste der Gesetzestatbestand Ausnahmen vorsehen, in denen die Verpflichtung eines Kreditinstitutes zur Kontoführung im Einzelfall unzumutbar sein kann. Die Sparkassenverordnungen von acht Bundesländern sehen bereits einen Kontrahierungszwang vor, so § 5 BaySpkO, § 5 SpkVO NW, § 1 SpkVO RhPf sowie die Sparkassenverordnungen aller neuer Bundesländer. Jede dieser landesrechtlichen Regelungen enthält entsprechende Ausnahmetatbestände.

Innerhalb der Europäischen Union gewähren z. B. Frankreich und Belgien einen gesetzlichen Anspruch auf ein Girokonto, eine entsprechende Regelung ist in Luxemburg geplant.

Die Schaffung einer bundesgesetzlichen Regelung würde die Entscheidung von Streitfällen auf die Gerichte verlagern. Das gerichtliche Verfahren ist grundsätzlich kostenpflichtig und führt in vielen Fällen nicht zu einer zeitnahen Streitentscheidung. Eine zeitnahe Entscheidung durch die Schiedsstellen der Banken würde den Interessen der Betroffenen besser gerecht. Die Normierung eines weiteren Lebensbereichs würde außerdem den Bestrebungen der Bundesregierung nach Deregulierung und Entlastung von Behörden und Gerichten zuwiderlaufen. Zur Entlastung der Gerichte sollten daher verstärkt Möglichkeiten der außergerichtlichen Streitschlichtung gefördert werden. Diese können in Fällen der ZKA-Empfehlung eine schnellere und kostengünstigere Konfliktlösung bieten.

2 Vorschlag der Bundesregierung

Trotz zunehmender Akzeptanz und Umsetzung der Selbstverpflichtung durch die Kreditwirtschaft gibt es zur Erreichung des Ziels Girokonto für jedermann, das auch wirtschaftlich schwachen Haushalten die Teilhabe am bargeldlosen Zahlungsverkehr ermöglichen soll, noch Handlungsbedarf. Die Banken sind daher auch für die Zukunft zu einer konsequenten und flächendeckenden Anwendung der ZKA-Empfehlung anzuhalten, da die Bedeutung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs noch stärker zunehmen wird.

Die praktische Erfahrung zeigt, dass es seitens der Kreditinstitute noch Reserven gibt insbesondere die außergerichtliche Schlichtung von Streitfällen zu verbessern und auszubauen. Zur Entlastung der Schuldner- und Verbraucherberatungen sollte eine Schlichtung bei den Bankenverbänden zum Regelfall werden. Durch geeignete Maßnahmen der Kreditwirtschaft muss der Bekanntheitsgrad sowie Akzeptanz und Vertrauen in die Schlichtungsverfahren der Banken noch deutlich gesteigert werden. Die Möglichkeit entsprechender Verbesserungen wurde mit dem ZKA bereits erörtert. Die Vertreter des ZKA sagten die Prüfung geeigneter Maßnahmen zu.

Die Bundesregierung empfiehlt, den ZKA aufzufordern,

- auch künftig an der Selbstverpflichtung festzuhalten und für eine weitere konsequente und flächendeckende Anwendung bei allen angeschlossenen Banken zu sorgen;
- bei der Kündigung von Girokonten und bei der Ablehnung eines beantragten Girokontos die Gründe schriftlich mitzuteilen, sowie auf die Möglichkeit einer kostenlosen Inanspruchnahme der Schlichtungsstellen hinzuweisen;
- sicherzustellen, dass bei den Schlichtungsstellen sämtliche Beschwerden von Kunden über die Ablehnung oder Kündigung von Girokonten entgegengenommen und von unabhängigen Personen zeitnah geprüft werden, und die Schlichtersprüche in geeigneter Form zu veröffentlichen;
- sicherzustellen, dass für den nächsten Bericht bewertbare Daten, insbesondere auch zur Struktur der Kontoinhaber und den Gründen für die Ablehnung und Kündigung eines Girokontos, vorgelegt werden können.

Ungeachtet dessen werden die Bundesregierung und die BaFin in engem Kontakt mit den Verbänden der Kreditwirtschaft verbleiben und die weitere Umsetzung der ZKA-Empfehlung mitverfolgen.

Anlage 1

ZKA-Empfehlung: Girokonto für jedermann

Alle Kreditinstitute, die Girokonten für alle Bevölkerungsgruppen führen, halten für jede/n Bürgerin/Bürger in ihrem jeweiligen Geschäftsgebiet auf Wunsch ein Girokonto bereit. Der Kunde erhält dadurch die Möglichkeit zur Entgegennahme von Gutschriften, zu Barein- und -auszahlungen und zur Teilnahme am Überweisungsverkehr. Überziehungen braucht das Kreditinstitut nicht zuzulassen. Jedem Institut ist es freigestellt, darüber hinausgehende Bankdienstleistungen anzubieten.

Die Bereitschaft zur Kontoführung ist grundsätzlich gegeben, unabhängig von Art und Höhe der Einkünfte, z. B. Arbeitslosengeld, Sozialhilfe. Eintragungen bei der Schufa, die auf schlechte wirtschaftliche Verhältnisse des Kunden hindeuten, sind allein kein Grund, die Führung eines Girokontos zu verweigern.

Das Kreditinstitut ist nicht verpflichtet, ein Girokonto für den Antragsteller zu führen, wenn dies unzumutbar ist. In diesem Fall darf die Bank auch ein bestehendes Konto kündigen. Unzumutbar ist die Eröffnung oder Fortführung einer Kontoverbindung insbesondere, wenn

– der Kunde die Leistungen des Kreditinstitutes missbraucht, insbesondere für gesetzwidrige Transaktionen, z. B. Betrug, Geldwäsche o. ä.;

– der Kunde Falschangaben macht, die für das Vertragsverhältnis wesentlich sind;

– der Kunde Mitarbeiter oder Kunden grob belästigt oder gefährdet;

– die bezweckte Nutzung des Kontos zur Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr nicht gegeben ist, weil z. B. das Konto durch Handlungen vollstreckender Gläubiger blockiert ist oder ein Jahr lang umsatzlos geführt wird;

– nicht sichergestellt ist, dass das Institut die für die Kontoführung und -nutzung vereinbarten üblichen Entgelte erhält;

– der Kunde auch im Übrigen die Vereinbarungen nicht einhält.

Anlage 2

Ort, Datum

Absender

Anschrift

Betreff
ZKA-Empfehlung „Girokonto für jedermann" in Verbindung mit der Vereinbarung zwischen der Bundesanstalt für Arbeit und dem Zentralen Kreditausschuss;
Verweigerung einer Kontoführung

Sehr geehrte Damen und Herren,

von der

Name und Anschrift der/des Bank/Kreditinstituts

wird mir die □ Fortführung □ Einrichtung *) eines Girokontos auf Guthabenbasis verweigert.

Ich bitte um Überprüfung. Ihr Prüfungsergebnis (Schlichtungsspruch) bitte ich mir mitzuteilen.

Mit freundlichen Grüßen

*) Zutreffendes bitte markieren



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 340, Telefax (02 21) 97 66 344
ISSN 0722-8333